

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

CARPETA Nº 326 DE 1995

COMISION DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS

DISTRIBUIDO Nº 534 DE 1995

NOVIEMBRE DE 1995

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

PRESUPUESTO NACIONAL - Ejercicio 1995 - 1999

PLAN DE INVERSIONES

Visita del señor Ministro de
Transporte y Obras Públicas

Versión taquigráfica de la sesión de la
Comisión del día 8 de noviembre de 1995

A S I S T E N C I A

Preside	: Senador Dante Irurtia
Miembros	: Senadores José Andújar, José Pedro Laffitte, Albérico César Segovia y Orlando Virgili
Invitados especiales	: Ministro y Subsecretario de Transporte y Obras Públicas y asesores, ingeniero Lucio Cáceres, ingeniero Conrado Serrentino, doctora María Laura Rey, ingeniero Agustín Aguerre, ingeniero Luis Loureiro, arquitecto Jorge García Carrerre, ingeniero agrimensor Ricardo Bértola, escribano Alberto Peña, doctor Naume Goldberg y contador Rafael Chilewski
Secretario	: Julio Méndez Vila
Ayudante	: María Cecilia Fernández

---

lt.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 17 y 19 minutos).

La Comisión de Transporte y Obras Públicas da la bienvenida al señor Ministro de Transporte y Obras Públicas, ingeniero Lucio Cáceres, al señor Subsecretario y asesores. Indudablemente, todos sabemos que disponemos de poco tiempo para esta reunión.

Esta Comisión recién está empezando a estudiar el Plan de Inversiones, por lo que se ve en la necesidad de tener una idea general sobre el tema de parte del señor Ministro y su cuerpo de asesores, a efectos de poder interiorizarnos de la tarea a que estamos obligados. La idea es mantener una próxima reunión, tan formal como ésta, pero en la que dispongamos de mayor cantidad de tiempo.

SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS.- En relación con el tema que nos convoca en el día de hoy, diría que la presentación del Plan de Inversiones la hicimos hace un mes y medio, cuando estuvimos en la Comisión y entregamos el documento respectivo, que aspira a que se pueda identificar más fácilmente algo que muchas veces es bastante indescifrable para el Parlamento. Me refiero a las cifras contenidas en la planillas de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La idea es, entonces, que se pueda identificar lo que hay dentro de cada una de esas planillas, su significado, en qué obras se transforman, qué programas existen y cuales son los estudios que se van a realizar.

Creo que este documento está en manos de todos los señores Senadores y en él se encuentra "in extenso" definido lo que es el Plan de Inversiones y en qué se aplicarán los recursos. En su primera parte, contiene un planteamiento general de nuestra propuesta de transporte y de obras públicas, mientras que en la última, aparece lo que corresponde estrictamente a la propuesta presupuestal. Como es sabido, no todas las iniciativas en el área de transporte y obras públicas están necesariamente relacionadas con el Presupuesto; por ejemplo, todo lo que refiere a la actividad del sector privado estará vinculado a acciones del Ministerio

pero no al tema presupuestal. De hecho, estamos pensando que una cantidad importante de las acciones que impulsará el Ministerio se canalizarán a través del sector privado y, por lo tanto, no hacen a la materia presupuestal.

En lo que refiere a la materia presupuestal propiamente dicha, diría que los grandes objetivos de este Plan son los que aparecen al final del prólogo. Allí, en primer lugar, se plantea un aumento de la actuación de nuestro Ministerio en las actividades del transporte y de las obras públicas por medio de una recuperación presupuestal progresiva que permita atender los mínimos de obras de conservación, ampliación y rehabilitación de las infraestructuras existentes, deteniendo y revirtiendo el proceso de deterioro del patrimonio nacional que se viene experimentando. En segundo término, se prevé la adecuación de las infraestructuras a los requerimientos del MERCOSUR y a las demandas de transporte generadas por los sectores productivos y la población en general.

Habría que hacer una reflexión —que tal vez la hayamos hecho ya en el seno de esta Comisión— sobre cómo ha sido la evolución presupuestal del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en el año 1989 tenía —esto aparece en el cuadro Nº1 de la parte propiamente presupuestal de esta presentación— un presupuesto de U$S 101:000.000; en 1990, U$S 108:000.000; en 1991, U$S 97:000.000; en 1992, U$S 103:000.000; en 1993, U$S 111:000.000 y en 1994, U$S 126:000.000.

Esto muestra un estancamiento del nivel en dólares del presupuesto del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, lo que significa, en términos de poder adquisitivo de unidades de compra, un deterioro de alrededor de 35% o 40%. Tal vez más significativo es, en un país con producción agrícola y vocación exportadora, que en este mismo período el PBI pasó de U$S 8.000:000.000 a U$S 17.000:000.000. Quiere decir que si la infraestructura es un porcentaje del PBI, como universalmente se considera que es recomendable —se supone que ese crecimiento debe estar acompañado por el aumento de la infraestructura— deberíamos tener hoy en día un presupuesto tal que igualara el del año 1989, equivalente a U$S 200:000.000. Todos sabemos las circunstancias y la

coyuntura que no nos permiten llegar a esos niveles. Por esa razón la propuesta que nuestro Ministerio elevó al Poder Ejecutivo es del orden de U$S 175:000.000, cifra que fue respetada desde el año 97 en adelante y reducida en el 96 a U$S 143:000.000, lo cual está establecido en el artículo 72 de la versión aprobada por la Cámara de Representantes.

Observamos una recuperación presupuestal con relación a la situación anterior, que no es a lo que uno podría aspirar para lograr tener los mismos niveles de inversión de hace unos años, aunque sí es suficiente para poder garantizar algo que consideramos básico, que es conservar lo que tenemos.

El otro concepto que me parece presupuestalmente importante es que el sector Transporte genera para el Estado alrededor de U$S 185:000.000 anuales. Por lo tanto, si uno piensa en un presupuesto del orden de U$S 175:000.000, donde se incluye el IVA correspondiente a todas las obras que se contratan, quiere decir que un 20% de lo que aquí se genera termina en otros sectores. Este hecho lo equipararía bastante a otras áreas de la sociedad. No se aspira a recibir, a través de la préstación del servicio, más de lo que él mismo genera.

Otra consideración sumamente importante es que este presupuesto no ha buscado aumentar la presión tributaria interna. Si observan la parte correspondiente al funcionamiento nacional, se encontrarán con que éste se mantiene prácticamente constante, en el orden de los U$S 116:000.000 a U$S 120:000.000 anuales. Sin embargo, hay un crecimiento del presupuesto total sobre la base de aumentar el endeudamiento externo.

Asimismo, entendemos que la sociedad en este momento no está en condiciones de soportar nuevas cargas tributarias. Por lo tanto, pensamos que lo que corresponde a recursos internos debería mantenerse al mismo nivel, tratando de que el crecimiento se base en tomar recursos externos. Lo debemos hacer en obras en las que estemos seguros de que la rentabilidad y el retorno que la sociedad va a tener de ese endeudamiento, efectivamente va a existir.

En síntesis, éstos son, desde el punto de vista de los grandes conceptos presupuestales, los temas más importantes. Por supuesto que me estoy refiriendo, fundamentalmente, al Plan de Inversiones y al planillado.

Por otra parte, nuestra propuesta tiene otras iniciativas como aumento de la eficiencia de la actuación del Ministerio de Transporte y Obras Públicas en una progresiva transformación de la estructura presupuestal, orientándola a la realización de obras o a la prestación de servicios y a la disminución de la incidencia del gasto de administración, rescatando el concepto de que el Estado es un intermediario entre la sociedad contribuyente y la beneficiaria. Cuando nosotros observamos la evolución del presupuesto, vemos que la disminución del valor del poder adquisitivo del presupuesto de Obras Públicas se tradujo en lo siguiente. La parte de funcionamiento del Ministerio es un costo fijo y, al haberse reducido en términos reales y haberse mantenido el nivel de los gastos fijos, se concluye que el porcentaje que dicho Organismo destina a funcionamiento creció, prácticamente, al doble.

Según el presupuesto de Obras Públicas había alrededor de un 30% vinculado al gasto de funcionamiento, pero resulta que termina con un 70% destinado a eso. Por lo tanto, si seguimos una progresión de ese tipo, dejaría de tener ese sentido y deberíamos comenzar con el propio nombre del Ministerio que dejaría de ser de Transporte y Obras Públicas para ser de regulación, aunque no haría honor a su nombre.

En las planillas se ve un sesgo muy fuerte para que todo el crecimiento sea de obras, aunque también se ven algunas tendencias a la reducción del gasto. Además, en la propuesta se incluye una reforma y modernización de la gestión interna del Ministerio de Obras Públicas por medio de una reorganización, informatización y capacitación. Entendemos que la Cartera debe cambiar sus prácticas, reduciendo la actividad burocrática, centrándose más en la actividad productiva, lo que implica una reorganización importante, ya que se cuenta con una planilla de unos 7.700 empleados. Creemos que lo primero es ver cuál es el personal que se necesita y luego proceder a una reestructura general.

Queremos lograr el objetivo referido sin aumentar la presión tributaria y haciendo un uso intensivo del financiamiento interno.

Por último, este tema que tiene un punto presupuestal debe apuntar a potenciar el desarrollo nacional con la participación del sector privado en la operatividad y la administración de proyectos en el sector Transporte y Obras Públicas. Por ejemplo, si mañana fuéramos a concesionar algún puerto o una nueva carretera, o si fuéramos a cooperativizar un servicio o a terciarizarlo, eso no tendría significación presupuestal, aunque sí una muy importante desde el punto de vista del sector del transporte, así como para el desarrollo del país.

Creo que con esto hemos realizado una síntesis de lo que es este planteamiento, aunque la escasez de tiempo no nos permita interiorizarnos. Estimo que se trata de una propuesta moderada que contempla bien temas tales como el transporte forestal y otros que van a impactar al país. Esto nos permite pensar con bastante optimismo en la generación de una cantidad importante de empleos, pues la obra pública tradicionalmente ha sido una importante generadora. Si consideramos las repercusiones de este presupuesto y de las otras acciones no presupuestales de las que hablábamos hoy en materia de empleo, podríamos decir que para 1996 estimamos mantener el empleo propio, es decir, el del Ministerio; generar alrededor de 3.600 nuevos puestos de trabajo en lo relativo a obras contratadas por el sector privado. También habría unos 710 puestos de trabajo indirectos y 2.080 por otros programas vinculados al financiamiento público. Es decir que estaríamos hablando de alrededor de 6.000 puestos de trabajo en relación directa con el tema presupuestal. En cuanto a los que no tienen que ver con el tema presupuestal, es decir, las iniciativas para el desarrollo de la inversión privada, entendemos que por la vía de convenios habría unos 350 empleos y por concesiones en ejecución unos 3.100. Con respecto al Puente Colonia-Buenos Aires creemos que para el año que viene no se generarán empleos, pues pensamos que la obra todavía no estará en construcción. En otras concesiones habría unos 60 puestos de trabajo y en el sector transporte, por su discriminación por efecto de la

la existencia de madera y por el aumento de las relaciones de comercio internacional, habrían unos 350 empleos para 1996. Todo esto significaría unos 16.784 puestos de trabajo. Si a esto le descontamos lo que existe, que es el empleo propio, estaríamos hablando de unos 10.000 puestos en 1996 que irían incrementándose en los años subsiguientes porque se incorporarían otros proyectos, como el Puente Colonia-Buenos Aires u otros vinculados al sector privado. Todo esto recordando que en los años siguientes el presupuesto de obras públicas pasará de U$S 143:000.000 a U$S 175:000.000, por lo que esa diferencia de U$S 32:000.000 significaría más trabajo y más empleo.

Podríamos seguir ahondando en el tema, pero tal vez los señores Senadores deseen formular alguna pregunta.

SEÑOR VIRGILI.- Deseamos comunicarles que esta mañana nos visitó una delegación del departamento de Paysandú con el fin de manifestarnos el problema del puerto y de su calado, que es de 23 pies. Lo menciono porque me comprometí a hacerlo en esta oportunidad.

En cuanto al Presupuesto, estamos realmente contentos con lo referido, pues creemos que se adapta a las circunstancias, aunque uno siempre pretende más. Debemos entender que tiene deficiencias y carencias; sin embargo, estamos muy satisfechos con él.

En Canelones hemos conversado sobre el tema con el señor Intendente y hemos visto con satisfacción que se ha puesto buena voluntad, sobre todo en zonas donde consideramos que es necesario. Asimismo, con lo conversado hemos enriquecido nuestros conocimientos y todas las veces que ha venido el señor Ministro y sus asesores nos hemos interiorizado en un problema importante que tiene el país, como es el de la forestación. Al respecto, hemos visto cómo se están tomando medidas para que no se genere un gran problema. Hablando con la gente de Paysandú les hacíamos conocer la intención del Ministerio en el sentido de preocuparse por dar respuesta a los requerimientos importantes.

Reiteramos que estamos conformes con el presupuesto

y lo vamos a apoyar. El tema ya se trató en la Cámara de Representantes, pero igualmente lo analizaremos la próxima semana, para luego volver a encontrarnos con el señor Ministro cuando regrese de su viaje, a fin de culminar con la labor y enviar nuestro trabajo a la Comisión de Presupuesto Integrada con Hacienda.

SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS.- Quiero manifestar que existe la mejor buena voluntad de parte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas de colaborar en la transformación del Puerto de Paysandú, pero aspiramos a que esa sea una iniciativa del sector privado. La infraestructura que hay es pública y nadie pretende rescatar amortizaciones de ahí, aunque sí aspiramos a que toda la inversión adicional que haya que realizar --fundamentalmente la operación-- la haga el sector privado, que es el que va a estar manejando la salida de la madera. Inclusive, algunos grupos empresariales de ese sector están interesados en salir por Paysandú, porque consideran que es la alternativa de menor recorrido por carretera para llegar al agua, que es el principio básico del área de la madera. Además, esos sectores están vinculados al Puerto de Nueva Palmira; por lo tanto, están planteando una operación fraccionada entre Paysandú y Nueva Palmira. Nosotros estamos deseosos de poder colaborar en ese sentido aunque, reitero, pensamos fundamentalmente en iniciativa e inversión privadas.

SEÑOR SEGOVIA.- Con respecto a la pregunta que nos formulara el funcionariado que nos visitara en el día de hoy, les di su respuesta. Digo esto porque coincidía con la propuesta que nos había hecho inicialmente, en el sentido de que entendía que la reactivación de los puertos debía ser por iniciativa privada.

Justamente, el señor Ministro habló de salida de algunos departamentos y, en tal sentido, ha habido manifestaciones de prensa en cuanto a la ubicación del eje vial. La consulta se refería a si este tema estaba tan definido como parece.

SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS.- Como ya lo hemos manifestado aquí, el primer punto en lo que tiene que ver con el eje vial es que pase por el Uruguay y, el segundo,

esta relacionado con el hecho de que nuestro país se benefi- cie por el hecho de que pase por aquí un flujo de comercio.

A los efectos de que el eje vial pase por el Uruguay, parecería que la primera cuestión que tenemos que resolver es la de crear las condiciones para que nadie sienta que es un impedimento hacer dos fronteras adicionales. De lo contrario, probablemente, Uruguayana-Paso de los Libres siga siendo el paso de frontera.

Esos dos procesos que van tirando el trazado del eje hacia el Uruguay se vienen dando: por un lado, el desarrollo de una carretera hacia Porto Alegre y, por otro, la construc- ción del Puente Colonia-Buenos Aires. Si estos dos elementos se concretan, el eje vial será sumamente posible, porque nadie va a bajar hasta Porto Alegre para luego cruzar todo el Estado de Río Grande del Sur, llegar a Uruguayana y bajar nuevamente a Buenos Aires. De esa forma habría que hacer un zig-zag mientras que de la otra el camino sería directo.

Reitero que razonablemente el eje vial debe pasar por el Uruguay. El problema consiste en si va a pasar por Rivera, Yaguarón o el Chuy, ya que allí la cuestión no es tan clara. A mi juicio, el tema del Chuy tiene un destino inexorable, que no está vinculado directamente al eje vial del MERCOSUR, ya que existe una corriente de vehículos de turismo que van a utilizar la costa y no circularán por otro lado.

Por otra parte, parecería que el eje de carga --que hoy en día es más natural por su distancia y por las condiciones de su infraestructura-- sería Ruta 8 - Ruta 18, sin descartar la posibilidad de que Rivera tenga también alguna participa- ción.

El eje de Rivera estaría más asociado a la no construc- ción del Puente Colonia-Buenos Aires, donde podría existir la posibilidad del sistema Ruta 5 - Ruta 26.

Quiero decirle al señor Senador Segovia, que está tan preocupado por aquella zona del Norte, que en Rivera habría que observar otros temas de integración de transporte en la región. Ese departamento tiene una importancia forestal

significativa y hay que plantearse si realmente es razonable que esa madera salga a Montevideo o al Brasil. Esa madera, inclusive, podría salir con valor agregado, de modo que empezara a ser mucho menos grave el problema del transporte de un producto de bajo valor. Debo decir que veo a Rivera con un posicionamiento muy interesante vinculado a lo que representan Pelotas y Río Grande del Sur y el otro tipo de tráfico que comenzará a desarrollarse.

En resumen, quiero señalar que no hay ninguna definición con relación al trazado del eje vial.

SEÑOR SEGOVIA.- Debo aclarar que no realicé la consulta por la puja de Rivera con otras zonas, sino por las declaraciones que formuló el señor Intendente Saravia en estos días, en el sentido de que ya estaba definido el trazado, lo cual me pareció un poco exagerado.

A pesar de todo, seguiremos afirmando la posición de Rivera con argumentos complementarios. Además, ha habido una decisión bastante adelantada del Gobierno brasileño --sobre todo del de Río Grande del Sur-- que incidirá con el departamento mencionado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me alegra que en la parte final se hayan estado considerando aspectos tan importantes para el país como el eje vial y el Puente Colonia-Buenos Aires, porque es muy necesario que los uruguayos sigan conversando sobre este tema que, indudablemente, no es sólo una carretera de tránsito, sino que también representa un aporte importante a la red vial nacional, de acuerdo con el lugar donde se instale.

En nombre de la Comisión, agradecemos la presencia del señor Ministro de Transporte y Obras Públicas y sus asesores.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica).

(Así se hace. Es la hora 17 y 52 minutos.)